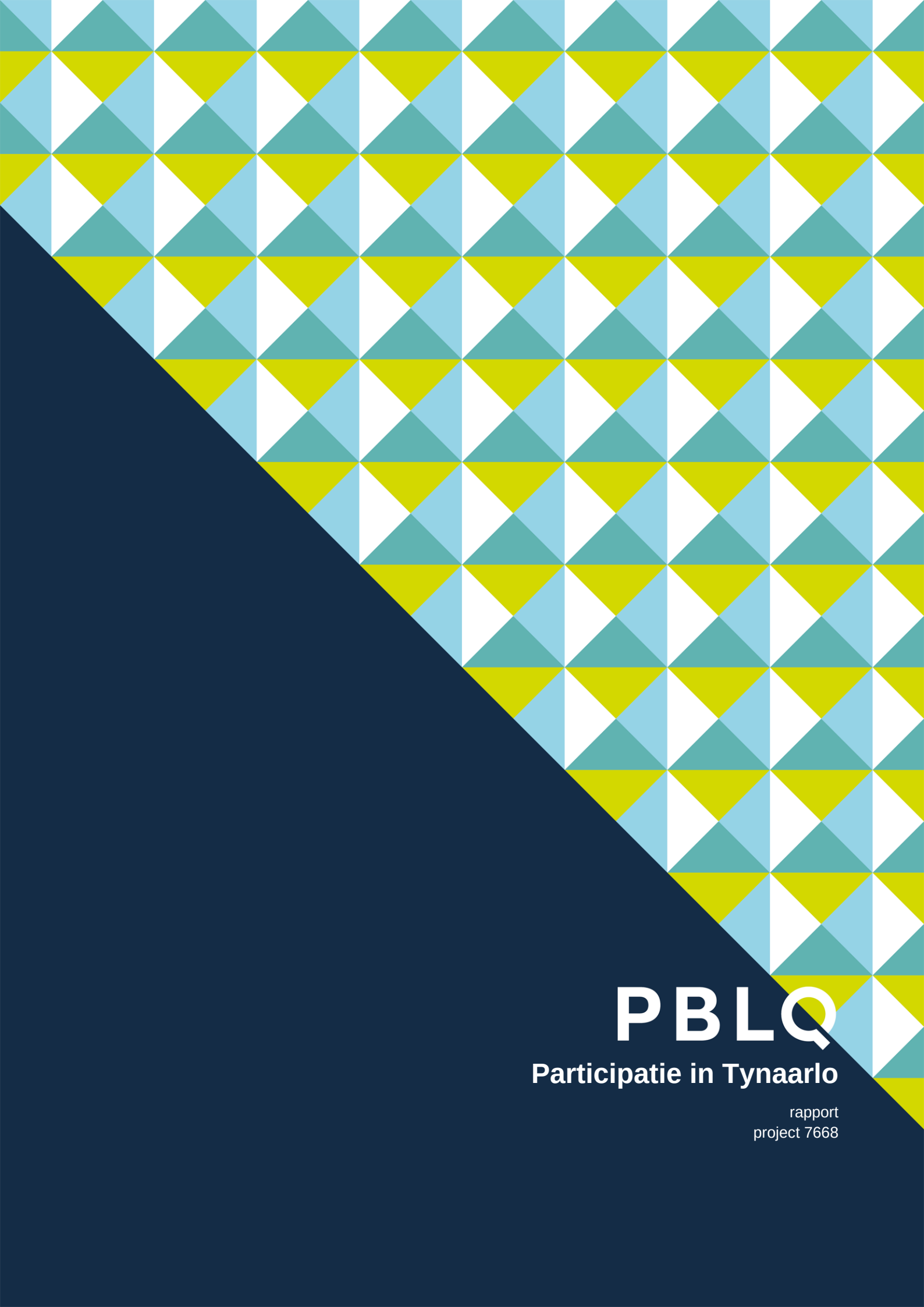




PBLQ

Participatie in Tynaarlo

rapport
project 7668

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en context	1
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Werkwijze	4
2.	Het gemeentelijk beleid	6
2.1	Beschrijving van de uitgangspunten	6
2.1.1	Houtskoolschets burgerparticipatie (2015)	6
2.1.2	Visie op participatie (2021)	6
2.1.3	Verordening inwoner- en overheidsparticipatie (2022)	8
2.1.4	Werkboek participatie (2023)	8
2.2	De uitvoering van het beleid	9
2.3	Beantwoording relevante onderzoeksvragen	10
3.	Over de praktijk: ervaringen met participatie	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Hoofdweg Eelde – Paterswolde	12
3.3	De Cultuurvisie	14
3.4	Hondenuitlaatveld(en)	16
3.5	Algemene ervaringen met participatie	17
3.6	Beantwoorden deelvragen over de uitvoering	18
4.	Het bestuur en participatie	21
4.1	Over de positie en verantwoordelijkheden van de raad	21
4.2	Opvattingen van raadsleden	21
4.3	Beantwoording onderzoeksvragen over de raad	23
5.	Conclusies en aanbevelingen	24
5.1	Samenvatting van de bevindingen	24
5.2	Beoordeling van het beleid	25
5.3	Slotconclusie	27
5.4	Aanbevelingen	28
6.	Bestuurlijke reactie	29
7.	Nawoord rekenkamer	31
Bijlage A	Geïnterviewde personen	32
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	33

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De laatste jaren heeft de participatie van inwoners bij de totstandkoming of uitvoering van gemeentelijk beleid sterk aan belangstelling gewonnen. Veel gemeenten hebben de wens om zowel de mogelijkheden als de wijze van participeren verder te ontwikkelen. Vanuit de gedachte dat de overheid niet langer alle taken kan blijven uitvoeren, wordt er ook meer van de burger en de samenleving verwacht. Inwoners en samenwerkingspartners worden daarom meer bij het gemeentelijk beleid betrokken. Bovendien is er de verwachting dat de kwaliteit en het draagvlak van beleid profiteren van betrokkenheid van de inwoners.

Inspraak en participatie in overheidsbeleid kennen al een lange traditie. In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd inspraak geïnitieerd met als primair doel het creëren van draagvlak voor beleid en plannen. In de jaren negentig kreeg burgerparticipatie een forse impuls. De aanname was dat de kloof tussen burgers en lokaal bestuur groter werd. Burgerparticipatie moest daarvoor een oplossing bieden. Met de invoering van 'interactief beleid' en 'coproductie' namen gemeenten allerlei initiatieven om burgers daadwerkelijk te betrekken. Het doel was niet meer alleen het creëren van draagvlak, maar ook het verbeteren van het beeld dat inwoners en bedrijven van het (gemeente)-bestuur hebben. Tegelijkertijd ontstond aandacht voor participatie als instrument om inwoners en bedrijven meer hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen, zodat zij een grotere betrokkenheid zouden voelen bij de eigen leefomgeving.

Als de gemeente zelf het initiatief neemt voor participatie en de kaders bepaalt, spreken we over *burgerparticipatie*. Binnen deze vorm van participatie zijn verschillende varianten denkbaar. Een project waarin de rol van burgers wordt beperkt tot *meedenken* over een onderwerp heeft andere uitgangspunten dan een project waarin burgers mogen *adviseren*. Voor deze verschillen wordt in de literatuur vaak gebruik gemaakt van de metafoor van de participatieladder. Deze ladder beschrijft de verschillende vormen van participatie. *Communicatie* (informerende) en *inspraak* (raadplegen) krijgen op deze ladder de eerste sporten, gevolgd door vormen van participatie als *adviseren*, *uitvoeren* en *beslissen*. Elke trede van de ladder kent andere doelstellingen, en daarmee ook verschillende beïnvloedingsmogelijkheden. De rol van zowel de participanten als de gemeente is voor iedere trede verschillend.

Sinds enige jaren is het meer en meer gebruikelijk dat gemeenten aansluiten bij initiatieven vanuit de samenleving. Voor dergelijke betrokkenheid van de gemeente bij initiatieven uit de samenleving wordt wel de term *overheidsparticipatie* gebruikt. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid ruimte geeft aan in de lokale gemeenschap ontstane burgerinitiatieven. Er worden geen of zo min mogelijk regels en randvoorwaarden opgelegd aan initiatiefnemers. De overheid zelf neemt de rol op zich van deelnemer bij het initiatief.

*In deze rapportage wordt de algemene term **participatie** gebruikt, als verwezen wordt naar zowel burger- als overheidsparticipatie.*

In de loop der jaren zijn ook meer specifieke vormen van participatie ontwikkeld. Zo besteedt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2016 aandacht aan het zogenoemde 'Right-to-

Challenge’.¹ De VNG noemt dat de oorsprong van deze activiteit ligt in het Verenigd Koninkrijk. Aldaar werd het voor inwoners mogelijk gemaakt om taken van gemeenten over te nemen als deze inwoners van mening zijn dat zijn daar anders, beter, slimmer en/of goedkoper invulling aan kunnen geven. Dit Right-to-Challenge heeft nadien ook in verschillende Nederlandse gemeenten zijn weg gevonden in lokale regelgeving. In 2016 noemt de VNG, onder verwijzing naar onderzoeken in het Verenigd Koninkrijk dat in de praktijk toch wat weinig gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheden, omdat het voor groepen (meer of minder georganiseerde) inwoners lastig blijkt om aantoonbaar te maken dat zij ook op langere termijn specifieke overheidstaken beter kunnen uitvoeren dan de overheden zelf of commerciële partijen. Ook dat komt in Nederlandse onderzoeken geregeld naar voren.

Al met al heeft vrijwel elke gemeente in Nederland de afgelopen decennia de mogelijkheden voor inwoners verruimd om invloed te kunnen uitoefenen op het gevoerde beleid. Hieraan is een extra impuls gegeven door de invoering van de Omgevingswet. Deze wet heeft betrekking op veranderingen in de openbare ruimte. De persoon of instantie die het initiatief neemt voor de verandering is volgens deze wet verplicht om de belanghebbenden hierover te informeren en om hun in de gelegenheid te stellen om hier hun opvattingen over kenbaar te maken. Gemeenten zijn in de wet ook verplicht gesteld een en ander in een verordening vast te leggen.

In de praktijk blijkt participatie geregeld te schuren met de uitgangspunten van de representatieve democratie, die in Nederland de norm is.² In die representatieve democratie ligt de uiteindelijke beslissing bij het verkozen algemeen bestuur, in het geval van de gemeente, de gemeenteraad. Uitkomsten van participatieprocessen hoeven niet als vanzelfsprekend door de gemeenteraad te worden overgenomen. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om zich, naast de opbrengsten van participatie, ook rekenschap te geven van algemene beleidsdoelstellingen (zijn de opbrengsten van participatie daar niet strijdig mee) en de belangen van groepen in de samenleving die minder betrokken waren bij de participatie. Dat roept bij participatie stelselmatig enige spanning op. Die spanning leidt ook geregeld tot teleurstellingen, zowel bij participanten als bij bestuurders. Het kan immers voorkomen dat participanten constateren dat hun aanbevelingen niet, of anders in aangepaste vorm, worden overgenomen door de raad. Voor raadsleden blijkt het vaak lastig om te bepalen wat hun eigen speelruimte is als het gaat om besluitvorming na participatietrajecten.

Gezien deze spanning, die onvermijdelijk is verbonden aan participatie, is het uiterst relevant om onderzoek te doen naar de bestaande praktijk in – in dit geval – Tynaarlo, en om daarbij ook aandacht te besteden aan de opvattingen en verwachtingen van alle betrokkenen; de raad, het college, de gemeentelijke organisatie en natuurlijk de participanten zelf.

1.2 Vraagstelling

De rekenkamer van Tynaarlo heeft een onderzoek uitgevoerd waarmee de gemeenteraad inzicht wordt verschaft in de stand van zaken met betrekking tot het beleid en de uitvoering rond participatie. Er is zowel gekeken naar participatie waarbij inwoners of andere stakeholders worden betrokken bij de beleids- en besluitvorming door de gemeente als overheidsparticipatie waarbij de gemeente aansluit bij initiatieven van inwoners. De volgende vraag is als centraal uitgangspunt gehanteerd:

¹ Zie: <https://vng.nl/artikelen/wat-is-het-right-to-challenge-en-waar-komt-het-vandaan>

² Zie met name: M. Leyenaar en P. Castenmiller: *Democratie is meer dan Kiezen* In: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*. Amsterdam. Amsterdam University Press, 2017.

Centrale vraagstelling

Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan participatie en wat betekent dat voor de rollen van de raad (kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging)?

Uit deze hoofdvraag zijn zes deelvragen afgeleid:

Deelvragen

1	Beleid	Hoe vult de gemeente Tynaarlo participatie in?
2	Uitvoering	Voldoet de uitvoering van het beleid aan zowel algemene (wettelijke) uitgangspunten als aan de door de gemeente gestelde regels en procedures? Wat betekent deze invulling door de gemeente in de praktijk voor de burgers en de betrokkenheid van de raadsleden?
3	Doeltreffendheid	Welke resultaten boekt de gemeente met participatie en hoe beoordelen burgers en raadsleden dit beleid? Wordt met de participatie een voor het beleid brede groep van belanghebbenden bereikt?
4	Doelmatigheid	In hoeverre zijn de huidige vormen van participatie doelmatig?
5	Rol van de raad	Op welke wijze zijn de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden van de gemeenteraad geborgd met betrekking tot het beleid en de uitvoering van participatie?
6	Verbetermogelijkheden	Welke mogelijkheden heeft de gemeente om participatie te verbeteren?

Bij elk van deze vragen zijn ook normen gehanteerd, zodat de in het onderzoek verkregen antwoorden kunnen worden beoordeeld. Deze zijn:

Deelvragen	Te hanteren norm
Beleid	- De gemeente van Tynaarlo beschikt over een visie op het gebied van participatie; - Deze visie is duidelijk en concreet geformuleerd;
Uitvoering	- De gemeente betreft de inwoners bij de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie van het beleid; - De gekozen vorm en het niveau van participatie worden voorafgaand aan het traject zorgvuldig afgewogen; - Burgers weten wat de gemeente Tynaarlo van hen bij participatie verwacht en hoe zij kunnen participeren; - De gemeente monitort de uitvoering van het participatiebeleid. - De uitvoering van het beleid voldoet aan algemene wettelijke regels als aan de door de gemeente gestelde regels en procedures.
Doeltreffendheid	- De uitkomst van de participatie wordt aantoonbaar meegenomen in het uiteindelijke voorstel over het beleid waar de participatie betrekking op had; - Betrokkenen, zowel binnen de organisatie als participanten, zijn van mening dat het voorstel (c.q. het beleid) heeft geprofiteerd van de participatie. - Bij participatie wordt de relevante groep van belanghebbenden bereikt en betrokken.
Doelmatigheid	- Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over het gevolgde proces; - Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over het gevolgde proces; - Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over de opbrengsten, mede in relatie tot de investeringen; - Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over de opbrengsten.
Mogelijkheden	- De gemeente evalueert de participatieprocessen; - Aan de evaluatie worden leer- en verbeterpunten verbonden; - De gemeente oriënteert zich regelmatig op de mogelijkheden om participatieprocessen te vernieuwen.
Rol van de raad	- Raadsleden worden betrokken bij het formuleren of aanpassen van het participatiebeleid; - Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten; - De informatie stelt de raadsleden in staat om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de participatie.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een analyse van de beschikbare beleidsdocumenten. Deze analyse is verdiept aan de hand van interviews met medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij het participatiebeleid. Daarnaast hebben ook interviews plaatsgevonden met medewerkers van de gemeente die betrokken zijn (geweest) bij participatietrajecten. Immers, het gaat niet alleen om het

beleid, maar ook om de uitvoering. Geeft de gemeente bij participatie ruimte aan de deelnemers, of begrenst ze de inbreng van burgers juist? Heeft de gemeente bij participatie oprecht de bedoeling om de opvattingen van de inwoners te benutten? Fundamenteel voor het slagen van participatie is dat de gemeente duidelijk maakt wat de doelstellingen van participatie zijn en dat de gemeente direct aan betrokken burgers uitlegt waarover ze wel of niet kunnen gaan.

Een onderzoek naar participatie kan niet plaatsvinden zonder daarbij burgers te betrekken. De ervaring leert dat verwachtingen tussen de gemeente en inwoners over participatietrajecten niet altijd overeenkomen. Bovendien worden de trajecten lang niet altijd geëvalueerd. Op basis van de eerste inzichten die opgedaan zijn bij de verkenning van het beleid is een longlist opgesteld met trajecten die zich lenen voor een nadere verkenning. Hieruit zijn drie participatietrajecten geselecteerd voor een casestudy. Verschillende overwegingen hebben een bijdrage geleverd aan deze keuze. Zo is gekozen voor spreiding van de participatietrajecten over verschillende gemeentelijke domeinen. Ook is gekozen voor traject waarbij het initiatief in de samenleving lag. Deze afweging heeft geleid tot de volgende keuze:

- Herinrichting Hoofdweg Eelde-Paterswolde
- Totstandkoming van de Cultuurvisie
- Het mogelijk maken van een hondenspeelplaats

Met deelnemers verbonden aan deze trajecten als de direct betrokken ambtenaren is gesproken over hun ervaringen, de wijze waarop zij deze trajecten hebben beleefd en wat zij vonden van de betrokkenheid van de gemeente. Ook is natuurlijk geïnformeerd naar hun tevredenheid over het proces en de uitkomsten.

Een keuze voor 'slechts' drie verdiepende casussen heeft onvermijdelijk een 'toevallig' karakter. Er is geen garantie dat daarmee een representatief beeld van het gemeentelijk beleid en de ervaringen van betrokkenen wordt verkregen.³ Om de bevindingen uit deze drie casussen te kunnen verbreden zijn enkele aanvullende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Zo is gesproken met een groep bewoners die zich 2021 intensief bezighouden met participatie en participatiebeleid in de gemeente. Ook is gesproken met bestuursleden van verschillende dorpsraden in de gemeente.

In het kader van het onderzoek is een gespreksavond met raadsleden belegd. Tijdens die avond zijn de raadsleden uitgedaagd om hun opvattingen over de inrichting van participatietrajecten te benoemen. Tevens is hun gevraagd om aan te geven hoe zij geïnformeerd willen worden over deze trajecten en de opbrengsten daarvan. Uiteindelijk is hun de vraag voorgelegd of zij zich in de huidige praktijk voldoende in staat gesteld zien om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden waar te maken.

Participatie vraagt om maatwerk dat aansluit op lokale gewoonten en praktijken. Mede aan de hand van het normenkader, overleg met de rekenkamer en onze ervaring met eerdere onderzoeken naar participatie, zijn wij in de analyse tot een beoordeling van de gang van zaken in Tynaarlo gekomen.

³ In sommige onderzoeken wordt er wel voor gekozen om een vragenlijst te verspreiden onder deelnemers aan alle bekende participatietrajecten. Daarmee wordt een representatiever beeld verkregen. De uitvoering daarvan is echter logistiek ingewikkeld, omdat het vaak niet mogelijk is om bereikbaarheidsgegevens te verkrijgen van al die participanten. Een belangrijk inhoudelijk nadeel van deze aanpak is dat de ervaringen en beoordeling van participanten weer sterk wordt bepaald door de omstandigheden en gebeurtenissen in hun specifieke casus. Daarmee zijn deze resultaten wellicht representatiever, ze zijn ook wezenlijk oppervlakkiger.

2. Het gemeentelijk beleid

2.1 Beschrijving van de uitgangspunten

De inspanningen die Tynaarlo levert op het gebied van participatie kennen natuurlijk hun vertrekpunt in eerder vastgesteld beleid. Dit hoofdstuk bevat een overzicht en analyse van de relevante beleidsdocumenten. Een lijst met alle geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage B. Bovendien is in interviews met medewerkers van de gemeente gesproken over de achtergronden bij dit beleid en de manier waarop daar in het algemeen invulling aan worden gegeven. Ook de inzichten die aan deze gesprekken zijn ontleend, zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

2.1.1 Houtskoolschets burgerparticipatie (2015)

In 2015 is er een houtskoolschets over de inrichting van burgerparticipatie in Tynaarlo verschenen. Deze houtskoolschets bevat de opbrengsten van een interactief proces dat de gemeente (college, raad en ambtelijke organisatie) heeft doorlopen met een brede groep van inwoners en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Deze houtskoolschets is opgesteld door een initiatiefgroep van medewerkers van organisaties die actief zijn in het sociaal domein. Als zodanig kan de houtskoolschets niet gelden als een concreet richtinggevend document van de gemeente. In de afronding stelt de initiatiefgroep (pagina 7): *“Burgerparticipatie is geslaagd als de burger zich gehoord en centraal gesteld weet. Dit zal het geval zijn als de burger daadwerkelijk betrokken wordt bij en invloed heeft op voor hem/haar belangrijke onderwerpen en beslissingen. En dat deze betrokkenheid/invloed effecten heeft voor de burger zelf en voor zijn/haar leefomgeving (buurt, wijk, dorp). Het is een continu proces, dat dichtbij is, breed wordt gedragen, transparant en inzichtelijk is en ertoe zal leiden dat steeds meer burgers daadwerkelijk gaan deelnemen.”* Er was, zo is in interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek genoemd, geen directe aanleiding om in die tijd aandacht te besteden aan de (door-)ontwikkeling van het participatiebeleid. Het werd ervaren als passend in de tijdsgeest. Ook was in die tijd duidelijk dat vanwege de aangekondigde Omgevingswet er aandacht moest zijn of de vormgeving van het participatiebeleid voldoende aansloot bij de eisen die die wet zou gaan stellen.

2.1.2 Visie op participatie (2021)

Op 1 november 2021 wordt door de gemeente een ‘Visie op participatie’ gepubliceerd, mede als voorbereiding op de participatieverordening. De visie is gebaseerd op evaluaties uit eerdere participatieprojecten en gesprekken met inwoners, bestuurders en ambtenaren. In de visie is door het College van B&W op hoofdlijnen vastgelegd wat hieruit is geleerd. Een van de in de visie vastgelegde uitgangspunten is dat participatie altijd maatwerk vergt vanwege omstandigheden, het speelveld en de speelruimtes. De gemeente geeft aan veel waarde te hechten aan de inbreng van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden. Bij overheidsparticipatie plaatst de gemeente echter de notie dat de initiatiefnemer verantwoordelijk blijft voor het proces en de gemeente die niet overneemt. De mate waarin zij dan participeren is maatwerk. Over de ambities van de gemeente staat het volgende te lezen:

Uit de Visie op Participatie van de gemeente Tynaarlo (2021), pagina 3

Onze ambitie is behaald als de inwoner- en overheidsparticipatie tot een alledaags, gewoon, vanzelfsprekend, geïntegreerd onderdeel van het gemeentelijk handelen is geworden en een bijdrage levert:

- aan de transparantie en kwaliteit van de plan- en beleidsvorming;
- aan een zorgvuldige afweging van belangen;
- aan betrokkenheid van belanghebbenden en belangstellenden bij de plannen en hun woon- of leefomgeving;
- aan de wens van belanghebbenden en belangstellenden om mee te denken en mee te praten.

De visie bevat tevens een uitgebreide set aan spelregels voor participatie. Deze zijn:

Spelregels voor participatie (Uit de Visie op Participatie (2021), pagina 5)**Voor de start**

1. We kiezen per onderwerp bewust wel of niet voor participatie.
2. Wij betrekken (bewoners)netwerken/ adviesraden aan de voorkant in het proces (fase van agendavorming in de beleidscyclus). Ook als de opgave of het probleem nog niet helemaal duidelijk is.
3. We gaan voor de start van een traject met betrokkenen in gesprek over hoe het traject er uit zou kunnen zien en wat hun wensen daar in zijn.

Uitvoering

4. Bij beleidsontwikkelingen en/of projecten met een grote (maatschappelijke) impact op diverse betrokkenen met uiteenlopende belangen, stelt de gemeenteraad vooraf vast de manier waarop er geparticipeerd wordt. In andere gevallen is dat het college.
5. Bij de start van een participatietraject wordt expliciet benoemd wat de kaders zijn.
6. Wij streven ernaar om in gesprek te gaan met een groep waarin verschillende belangen goed vertegenwoordigd zijn. Bij de start van een participatietraject stellen wij na overleg met de deelnemers specifieke spelregels op voor dat traject. Het gaat dan minimaal om: stel met inachtneming van bovenstaande stappen een startnotitie op met daarin duidelijk de participatie omschreven.
7. Startnotitie wordt vastgesteld en dient als leidraad voor het te in te zetten traject.
8. Deelnemers stellen zich open op en luisteren naar elkaar.
9. Wij laten zien wat we doen met de uitkomsten van de participatie en motiveren het als het besluitvormend orgaan (college of raad) afwijkt van datgene wat ingebracht of geadviseerd is.
10. We zijn reëel in de inspanning die we vragen aan deelnemers.
11. Tussentijds wordt het besluitvormende orgaan (college of gemeenteraad) geïnformeerd over de voortgang van het traject.
12. Wij houden gedurende het traject contact met de deelnemers. Als een traject even stil ligt of als er niets te melden is, geven we dit duidelijk aan en maken we concrete afspraken over het vervolg.

Afronding en evaluatie

13. Ieder traject heeft een duidelijke start en een einde. Voor iedereen is duidelijk wanneer een traject is afgerond.
14. Na afloop van ieder traject evalueren wij het traject met de deelnemers, maar ook het interne proces wordt onder de loep genomen.

2.1.3 Verordening inwoner- en overheidsparticipatie (2022)

Aansluitend aan de visie heeft de gemeenteraad van Tynaarlo op 21 december 2021 de ‘Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022’ vastgesteld. Deze verordening is mede tot stand gekomen met het oog op de verplichtingen die de Omgevingswet stelt. Met het vaststellen van deze verordening werd de Inspraakverordening gemeente Tynaarlo, die dateerde van 25 oktober 2005, ingetrokken. De verordening van 2021 heeft betrekking op zowel burger- als overheidsparticipatie voor de gemeente Tynaarlo, met als doel om de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken. In de verordening wordt de volgende definitie van participatie gegeven: “Het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid”. In de verordening worden in lijn met de spelregels uit de visie richtlijnen beschreven wanneer participatie mogelijk is evenals wanneer niet. In de verordening wordt het belang van participatie aangehaald, niet alleen omdat de burger de gevolgen van beleid ervaart, maar ook omdat participatie aan het politieke proces door de gemeente Tynaarlo als een intrinsieke waarde wordt ervaren.

Naast de werkwijze, zijn in artikel 4 van deze verordening ook de verplichte onderdelen van het eindverslag vastgelegd. Deze zijn:

Artikel 4 van de Verordening ‘Inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022’

1. Ter afronding van het participatieproces maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in ieder geval:
 - a. een overzicht van de gevolgde procedure;
 - b. een weergave van de zienswijzen die mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
 - c. een reactie op de zienswijzen, waarbij wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen.
3. Het eindverslag wordt op www.officiëlelebekendmakingen.nl geplaatst en – voor zover mogelijk – verspreid aan de betrokken participanten.

In de slotbepalingen is opgenomen dat de verordening jaarlijks wordt geëvalueerd.

2.1.4 Werkboek participatie (2023)

Voortbouwend op de verordening is in maart 2023 een werkboek voor medewerkers verschenen, met daarin de praktische invulling van participatie. In dit document wordt de ambitie uitgesproken om inwoners te betrekken met het maken, uitvoeren en evalueren van plannen en beleid. Dit wordt genoemd als een “alledaags, vanzelfsprekend, geïntegreerd onderdeel van ons gemeentelijk handelen”. De ambitie is dat burgerparticipatie zoveel mogelijk moet bijdragen aan de zorgvuldige afweging van belangen en aan betrokkenheid van belanghebbenden en belangstellenden bij de plannen voor hun woon- en leefomgeving. Tevens noemt de gemeente dat ze de denkkracht en energie van hun inwoners zo goed mogelijk wil benutten, in de vorm van participatie. Het moet daarin bijdragen aan een zorgvuldige afweging van belangen, de betrokkenheid van belanghebbenden bij plannen rondom hun woon- en leefomgeving en het moet tegemoetkomen aan de wens om mee te denken en te praten.

Het werkboek beschrijft een aantal voorwaarden waar rekening mee gehouden moet worden tijdens een participatieproces. Deze worden kritische succesfactoren genoemd. Daarnaast bevat het document een stappenplan, om houvast en structuur te bieden aan het participatieplan. Hierin wordt benoemd dat er een krachtenveldanalyse gemaakt moet worden, een participatiedoel moet formuleren, besluiten wanneer je participatie inzet, je publieksgroep bepalen en de participatievraag

formuleren. In de bijlage treft de ambtenaar een aantal matrixen aan die gebruikt kunnen worden bij de analyse. Ook is er de aanbeveling om met enige regelmaat specifieke participatieprojecten, of de ervaringen met participatie in het algemeen te evalueren.

2.2 De uitvoering van het beleid

In aanvullende interviews met medewerkers van de gemeentelijke organisatie is naar voren gekomen dat dit beleid, ook omdat er recent nog aandacht voor is geweest, goed bekend is. Medewerkers kennen de uitgangspunten en ambities en onderschrijven die. In de interviews weten zij aannemelijk te maken dat zij in hun dagelijks handelen zich rekenschap geven van de gemeentelijke ambities en daar invulling aan geven. Als zij, om welke reden dan ook, bij voor participatie geëigend beleid, het zouden nalaten om belanghebbenden te betrekken, gaan medewerkers ervan uit dat zij daarop zouden worden aangesproken. Dat zal in de meeste gevallen gebeuren door hun direct leidinggevende, maar zij veronderstellen eveneens dat, mocht het ooit zover komen, de verantwoordelijk portefeuillehouder hun op het belang van participatie zal wijzen. In het licht van die veronderstelling nemen medewerkers veelal zelf het initiatief om participatie mogelijk te maken. Zij ervaren vervolgens veel vrijheid om daar naar eigen inzicht invulling aan te geven. Uit de gesprekken valt op te maken dat de medewerkers bij het opzetten van een participatieproces weinig gebruik te maken van het beschikbare werkboek. Medewerkers geven aan dat de kaders waarbinnen het participatietraject kan plaatsvinden in veel gevallen niet scherp zijn. De medewerkers zijn over het algemeen positief over de meerwaarde van participatie. Zij menen dat de uiteindelijke keuze aan kwaliteit wint door de inbreng van betrokkenen. Ook leidt het tot meer draagvlak voor het beleid.

Het is binnen de gemeentelijke organisatie van Tynaarlo gebruikelijk om medewerkers van de vakgroep communicatie te betrekken bij de inhoud en uitvoering van participatie. Niet alleen is er binnen deze vakgroep sprake van relatief veel kennis en ervaring met participatie, de medewerkers van deze vakgroep hebben ook toegang tot een database met voorbeelden van (succesvolle) participatie-aanpakken. Deze kunnen door beleidsmedewerkers van de gemeente worden gebruikt om inspiratie op te doen.

Er zijn al participatietrajecten gestart bij de gemeente Tynaarlo. Volgens opgave door de gemeente liepen er begin 2024 de volgende participatietrajecten:

Overzicht participatietrajecten 2024

- ▶ Cultuurvisie
- ▶ Kindvisie
- ▶ Centrumontwikkeling Zuidlaren
- ▶ Ontwikkeling woonwijk Laarhove in Zuidlaren
- ▶ Centrumontwikkeling Eelde
- ▶ Actieagenda Vries
- ▶ Woonvorm voor Asielzoekers in Vries
- ▶ Herinrichting Westlaren
- ▶ Herinrichting Hoofdweg Eelde

Bij participatietrajecten worden inwoners uitgenodigd mee te denken. Tegelijkertijd wordt er geïnvesteerd in de contacten met (de dorpsraden van) de verschillende kernen binnen de gemeente.

Binnen de gemeentelijke organisatie is een medewerker belast met het onderhouden van de contacten met de inwoners (c.q. dorpsraden) van deze kernen. Indien er binnen de kernen bepaalde wensen leven, of als er sprake is van signalen over mogelijke tekortkomingen of wensen, zorgt de desbetreffende medewerker ervoor dat deze signalen op de juiste plek in de organisatie terechtkomen. Ook levert deze medewerker een bijdrage aan de totstandkoming van eventuele ondersteuning door de gemeente van initiatieven in de kernen.

Hoewel er van verschillende trajecten nota van zienswijzen bij de raadsstukken worden gevoegd is er in verschillende gesprekken genoemd dat de participatietrajecten niet tot nauwelijks gedocumenteerd worden. Dat impliceert onder meer dat er geen eindverslagen van participatietrajecten aanwezig zijn. Evenmin zijn er dan evaluaties van afgeronde participatietrajecten. Tegelijkertijd is wel aan de orde geweest dat verschillende medewerkers zowel kennisnemen van de gang van zaken en opbrengsten van participatietrajecten en daar onderling over van gedachten wisselen. Ook nemen ze kennis van ontwikkelingen in andere gemeenten. De inzichten en ideeën die ze langs deze weg opdoen komen wel ter sprake binnen de organisatie en leiden soms tot initiatieven om de participatie in Tynaarlo te versterken.

In de begroting van 2023 en 2024 is er meer budget beschikbaar gesteld voor samenkracht en burgerparticipatie. Hieronder vallen onder meer plannen om te experimenteren met een burgerpanel. Dit is een ambitie die is opgenomen in het coalitieakkoord 2022-2026 van de gemeente. Aldaar staat: *Over 4 jaar willen we vormen gevonden hebben waarmee we participatie versterken, bijvoorbeeld door te experimenteren met een burgerpanel of een “preferendum”, waarbij we aan het begin van een groot project inwoners breed bevragen over wat zij graag willen bereiken ten aanzien van dit onderwerp. We halen dan veel informatie op, die richting geven aan de plannen die vervolgens worden ontwikkeld.* Het gaat hiermee dus om het breed raadplegen van inwoners van de gemeente. Dit panel was ten tijde van het onderzoek nog niet ingericht.

2.3 Beantwoording relevante onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk is de aandacht uitgegaan naar het gemeentelijk beleid ten aanzien van participatie. De eerste deelvraag in het onderzoek stond daarmee centraal. Op basis van de bevindingen kan deze eerste deelvraag beantwoord worden:

Onderzoeksvraag

Vraag	Hoe vult de gemeente Tynaarlo participatie in?
Antwoord	Het beleid ten aanzien van participatie is eind 2021 vastgelegd in eerst een visie op participatie en aansluitend in de ‘Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo 2022’. In 2023 is voor de eigen organisatie een werkboek opgesteld. Er zijn in deze documenten uitgangspunten en spelregels opgenomen (zie pagina 7). In het algemeen is de visie, en de uitwerking daarvan in de verordening en het werkboek, goed bekend bij medewerkers van de gemeente. In hun dagelijks handelen geven zij daar ook invulling aan. Zij hebben veel vrijheid om daarin eigen keuzen te maken. Ervaringen met participatie worden voor zover bekend niet structureel geïnventariseerd en gedocumenteerd.

Zoals in dit hoofdstuk is aangegeven zijn zowel in de visie als in de verordening de nodige gedrags- en spelregels geformuleerd. Deze zijn in paragraaf 2.1 opgenomen. Met de visie, de verordening en

het werkboek ligt er een gedegen basis voor het beleid. In het volgende hoofdstuk staat de vraag centraal hoe daar in de dagelijkse praktijk invulling aan worden gegeven.

3. Over de praktijk: ervaringen met participatie

3.1 Inleiding

Burgers zijn essentieel in een onderzoek naar burgerparticipatie. Participatietrajecten worden verschillend ervaren, zowel vanuit de gemeente als door inwoners. Door te kiezen voor casestudies in plaats van een enquête, is het mogelijk om meer diepgaand een participatietraject te onderzoeken, waarbij de ervaringen van inwoners en andere betrokkenen beter in hun context kunnen worden beschouwd en beoordeeld. De keuze voor de casestudies is gemaakt op basis van een aantal overwegingen. Zo zijn de casestudies verschillend van aard; zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie komen aan bod. De casussen zijn gespreid over verschillende domeinen van de gemeente. De casussen bevinden zich bovendien in een verschillende fase van uitvoering. Het gaat om de volgende casussen:

- Herinrichting Hoofdweg Eelde-Paterswolde
- Totstandkoming van de Cultuurvisie
- Het mogelijk maken van een hondenspeelplaats

Om deze casestudies te onderzoeken zijn gesprekken gevoerd met inwoners, externe betrokkenen zoals ondernemingen en de betrokken ambtenaren. Naast deze specifieke casussen is ook gesproken met vertegenwoordigers van enkele dorpsraden, om zo ook een meer algemeen beeld te krijgen over de ervaringen rondom participatie en de samenwerking met de gemeente.

3.2 Hoofdweg Eelde – Paterswolde

De herinrichting van de Hoofdweg Eelde-Paterswolde is een langlopend project. Directe aanleiding was de ambitie om een voor fietsers gevaarlijk kruispunt te willen aanpakken. Bij de voorbereiding van de plannen kwamen andere zaken aan bod, zoals de aanwezigheid van de bus op deze weg en de te hanteren maximale snelheid, en daarmee de verkeersveiligheid in het algemeen. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek was deze herinrichting in uitvoering.

Een herinrichting van een belangrijke route kent niet alleen veel belanghebbenden, er gelden ook de nodige eisen en randvoorwaarden op basis van wet- en regelgeving en verkeersveiligheid. Een dergelijke complexiteit stelt daarmee ook beperkingen aan de inbreng van belanghebbenden. Niet alle belanghebbenden kunnen het geheel onvoldoende overzien en zullen niet altijd begrijpen waarom aan hun suggesties of verzoeken geen opvolging kan worden gegeven.

Ondanks deze aarzelingen heeft de gemeente participatie mogelijk gemaakt. De gemeente heeft de inwoners benaderd voor hun inbreng en mening over het uit te voeren project. Hiervoor zijn inloopavonden georganiseerd waar inwoners uit de omgeving hun stem konden laten horen. Vanwege de COVID-19 crisis heeft het project echter lange tijd stilgelegen.

Eind 2019 stelde het college van B&W dat de participatie voldoende had plaatsgevonden en tot aanbesteding en uitvoering van de herinrichting kon worden overgegaan. In een raadsvergadering van december 2019 gaven verschillende sprekers aan het hiermee niet eens te zijn. Zij stelden dat in de 1,5 jaar dat het project had stilgelegen veel was veranderd, zodat hun mening en inbreng opnieuw relevant waren. De raad heeft toen, mede na kennisname van de opvattingen van verschillende sprekers, aan het college van B&W opgedragen om het participatieproces alsnog vorm te geven en over de voortgang te rapporteren in de raad. Aanbesteding van de uitvoering werd uitgesteld. In 2020

is inderdaad de voortgang enkele malen in de raad besproken, waarbij de raad kritisch was over de opstelling van het college van B&W. Onder meer wordt geconstateerd dat toezeggingen om aanvullende informatie te verstrekken niet zijn nagekomen. Verder wordt melding gemaakt van een starre opstelling door het college van B&W.

Uiteindelijk stemt in juni 2021 de gemeenteraad in met het definitieve voorstel voor de herinrichting van de Hoofdweg.

In de gesprekken met omwonenden en andere externe betrokkenen wordt genoemd dat de communicatie vanuit de gemeente, en daarmee verwachtingsmanagement, als onvoldoende is ervaren. Het was inwoners niet duidelijk in hoeverre ze inspraak hadden. Naar de mening van verschillende participanten zijn er beslissingen genomen zonder de inwoners te betrekken of zonder voldoende acht te slaan op de opvattingen van participanten. De betrokkenen geven aan dat ze zichzelf uitdrukkelijk moesten laten horen en zelf moesten aandringen op gesprekken bij de gemeente.

Naar mening van deelnemers aan de participatie duurde het traject relatief lang omdat er bij aanvang een visie op de herinrichting ontbrak, er geen duidelijke kaders waren gesteld aan de participatie en de besluitvorming moeizaam verliep. Sommige participanten zijn van mening dat de gemeente zich niet altijd hield aan de gemaakte afspraken. Het merendeel van de betrokkenen heeft de medewerkers van de gemeente als 'welwillend' ervaren, maar noemen ook dat naar hun mening soms de benodigde kennis en expertise bij de medewerkers ontbraken. Als gezegd noemen medewerkers van de gemeente dat er bij zo'n ingewikkeld infrastructureel project verschillende, soms technische overwegingen van belang zijn, die lastig aan de inwoners zijn over te brengen. Hierdoor zijn naar mening van de medewerkers de opvattingen van participanten zeker niet altijd doorslaggevend.

Sommige belanghebbenden hebben ervaren dat zij aanvankelijk door de gemeente te weinig serieus werden genomen. Naar hun idee had de gemeente inwoners actiever kunnen benaderen. Soms hadden zij het gevoel dat er eerst iets moest gebeuren dat weerstand op riep, voor ze aan tafel konden. Dit heeft ertoe geleid dat zij een stichting hebben opgericht om de posities van de betrokkenen te versterken.

De Hoofdweg in Eelde-Paterswolde was ook een verkeersvraagstuk. Hiervoor zijn professionals ingeschakeld om mee te denken over de inrichting van de weg op het gebied van openbaar vervoer en verkeersveiligheid. Deze standpunten zijn meegenomen, afgewogen en hebben uiteindelijk de doorslag gegeven in het uiteindelijke ontwerp van de Hoofdweg. De gemeente heeft deze standpunten van onafhankelijke personen meegenomen in het ontwerp. Dit werd niet door alle betrokkenen gewaardeerd, omdat soms is ervaren dat de gemeente zich verschool achter de opvattingen van deze externe deskundigen. Wederom geldt hier ter nuancering dat naar mening van medewerkers van de gemeente de opvattingen van externe deskundigen van groot gewicht waren.

Uit de documentatie en de gevoerde gesprekken kan worden afgeleid dat er ruimte aan betrokkenen is geboden om invloed uit te oefenen op de planontwikkeling en besluitvorming. Toch is dit over het algemeen niet als positief ervaren.

De betrokkenen benadrukken de behoefte aan verwachtingsmanagement, meteen aan de start van het traject, duidelijke en vooral transparante, eerlijke communicatie en duidelijke kaders van het traject. Hierdoor weten inwoners in welke mate zij inspraak hebben en waar ze over mee mogen beslissen. Verder was er behoefte aan het duidelijk onderscheiden van de verschillende stappen waar de inwoners bij betrokken werden. De medewerkers van de gemeente geven aan dat zij bij aanvang

hebben benadrukt dat de inbreng van de omwonenden afgewogen moest worden tegen technische eisen, die mede door experts zijn aangegeven.

3.3 De Cultuurvisie

De Cultuurvisie is een project, begonnen in 2023, om cultuur in de gemeente Tynaarlo beter op de kaart te zetten en cultuur vorm te geven. Een startnotitie vormde het vertrekpunt voor de totstandkoming van de visie. De ontwikkeling is in drie fasen verlopen. In de tweede fase stond participatie centraal.

Participatie wordt gezien als een belangrijk onderdeel van het project. Volgens de startnotitie is het doel van het traject dat “inwoners, kunstenaars, maatschappelijke en culturele organisaties, instellingen en verenigingen kunnen bijdragen aan de cultuurvisie”. Hiervoor zijn drie stappen onderscheiden:

1. *Het bereiken van zoveel mogelijk belanghebbenden*
2. *Het organiseren van drie algemene netwerkbijeenkomsten voor alle belangstellenden waar een aantal kernvragen worden behandeld*
3. *Aparte werksessies voor de cultuuronderdelen cultuureducatie en musea.*

In deze fase is een conceptvisie ontwikkeld en besproken met leden van een klankbordgroep.

Deze klankbordgroep bestaat uit mensen die hiervoor belangstelling hebben getoond tijdens de bijeenkomsten en werksessies. De groep is ondersteunend in het schrijfproces van de Cultuurvisie.

Participatie maakt deel uit van de Cultuurvisie. In deze visie komt aan bod dat participatie op een laagdrempelige manier moet plaatsvinden, zodat iedereen mee kan doen. Om dit doel te behalen, zijn er cultuurcoaches aangenomen die het culturele veld gaan ondersteunen en die proberen zo veel mogelijk mensen te laten deelnemen. Zij willen dit gaan realiseren door in te spelen op de lokale situatie, zodat ze flexibel zijn in kijken naar een passende vormgeving van de cultuurvisie, voor bijvoorbeeld het plaatsen van de Cultuurkeet. Deze Cultuurkeet moet dan ook snel beschikbaar zijn om het doel actief en effectief te kunnen verwezenlijken op locatie. Het concept de ‘Keet van Tynaarlo’ staat gepland om begin 2025 geïntroduceerd te worden.

Daarnaast moet de Cultuurvisie zorgen voor netwerkvorming binnen de gemeente. De visie streeft tevens naar meer activiteiten gericht op jongeren, waaronder talentontwikkeling en buitenschoolse activiteiten. Er worden daarom subsidies vrij gemaakt voor de kunst en cultuur, waar verenigingen aanspraak op kunnen doen. Ook om deze reden zijn de cultuurcoaches aangenomen die dienen als eerste aanspreekpunt voor inwoners en verenigingen met culturele initiatieven. Naast de cultuurcoaches en het participatietraject, zijn er ook specifieke werksessies gehouden over cultuureducatie. Onder meer is er een werkgroep cultuureducatie ontstaan. Deze werkgroep heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de inhoud van de eerste ambitie. Deze werkgroep krijgt ook een belangrijke positie in de nog vast te stellen kind en jeugdvisie van de gemeente.

De werksessies voor musea hebben niet in gezamenlijkheid plaatsgevonden doordat de ontwikkeling van de visie samenviel met de overgang van Museum de Buitenplaats naar Drents Museum. Deze ontwikkelingen en gesprekken met individuele musea zijn meegenomen in de visie.

De klankbordgroep is gaande het proces verder uitgebreid en heeft in de praktijk niet als één groep gefungeerd. Deze groep bestond uit o.a. culturele partners, jongerenwerkers, onderwijs, collega's, beleidsadviseurs uit omringende gemeenten en (bestuurs)leden van een aantal verenigingen. Deze klankbordgroepleden hebben de mogelijkheid gekregen om feedback te geven op één of meer

conceptversies. Wij hebben niet de mogelijkheid gehad dit te verifiëren omdat het, na meerdere verzoeken, niet gelukt is iemand van de klankbordgroep te spreken.

Na de vaststelling van de startnotitie, is er gestart met het participatietraject. Daarom zijn er in mei en september 2023 verschillende bijeenkomsten in de drie hoofdkernen van de gemeente georganiseerd. Deze bijeenkomsten waren voor iedereen toegankelijk. Onder meer waren ze aangekondigd door middel van een mailing van de Cultuurkeet nieuwsbrief en op de gemeentelijke website. De Cultuurvisie beschrijft specifiek de wens om iedereen mee te laten denken, zowel jong als oud. In september 2023 hebben de netwerkbijeenkomsten plaatsgevonden.

De bij de participatie betrokken medewerker geeft aan dat veel energie is gezet op het bekendmaken van de bijeenkomsten en het bereiken van zoveel mogelijk deelnemers. Naast gebruikelijke kanalen zoals de gemeentelijke website en aankondiging in de huis-aan-huis krant, is ook gebruik gemaakt van sociale media en van bestaande netwerken op cultuurterrein. Dit heeft naar ervaring van deze medewerker verschillende resultaten gehad, sommige bijeenkomsten werden uitstekend bezocht, andere kenden echter een magere opkomst. Het is voor de gemeente onduidelijk wat de redenen zijn van deze verschillen. Wel gaf de medewerker aan dat ze op verschillende bijeenkomsten deelnemers heeft getroffen waarmee de gemeente niet eerder contact had gehad. In dat opzicht zijn toch ook 'nieuwe' mensen bereikt. Tijdens de bijeenkomsten is informatie verzameld aan de hand van drie uitgangspunten: leefbaarheid, verbinding en zichtbaarheid.

Om verder inzicht te krijgen in het proces van het participatietraject voor de cultuurvisie, is er met een drietal mensen gesproken die aanwezig zijn geweest bij de bijeenkomsten. Zij bevestigen het beeld van een wisselende opkomst. Naar mening van onze respondenten waren er (te) weinig jongeren, terwijl de in de Cultuurvisie expliciet gestreefd wordt naar een goede weerspiegeling van de inwoners van de gemeente Tynaarlo.

De door ons gesproken deelnemers menen dat er sprake is geweest van een gebrekkige communicatie rond de participatie in het kader van de cultuurvisie. Zij geven aan dat de uitnodiging voor een bijeenkomst pas gedeeld werd op dezelfde dag als de bijeenkomst plaatsvond. Ook hebben zij alleen informatie daarover in de lokale krant en op de gemeentepagina gevonden. Daarnaast ontvingen enkel inwoners die aangesloten waren bij de Cultuurkeet een uitnodiging. Naar hun idee was het bij veel inwoners niet bekend dat er een Cultuurvisie in voorbereiding was en dat ze daar inbreng in konden hebben. Ook zijn deze deelnemers van mening dat de insteek van de bijeenkomst niet helder was. De bijeenkomst zelf werd als rommelig ervaren. Betrokkenen waren tijdens de bijeenkomst erop gewezen dat er een vervolg zou komen, maar hier hebben ze niets meer van gehoord.

Vanuit de gemeente wordt bevestigd dat er verschillende verwachtingen waren bij de deelnemers, waarbij aan sommige van die verwachtingen door de gemeente niet kon worden voldaan. Zo pleitten sommige deelnemers voor het behoud van concrete culturele activiteiten, verenigingen of locaties. De visie was echter niet bedoeld om al zo concreet te worden, maar was bedoeld om richting te geven op strategisch en toekomstgericht niveau. Daarmee is het verklaarbaar dat sommige deelnemers van mening zijn dat ze hun inbreng niet hebben teruggezien in het uiteindelijke resultaat. De gemeente benadrukt dat bij aanvang is gepoogd dit aan de deelnemers over te brengen.

Daarnaast geeft de gemeente aan tijdens het schrijven van de Cultuurvisie feedback te hebben gevraagd aan externe inhoudelijke partners. Ook zijn de concepten intern aangevuld en beoordeeld door verschillende beleidsvelden.

De conclusie uit de gesprekken is dat er door de gemeente actief aandacht is besteed aan participatie, maar dat dit, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, niet naar tevredenheid van alle betrokkenen is gebeurd. Een deel van de inwoners is minder bereikt, namelijk jongeren. Aan de ambitie om zoveel mogelijk belanghebbenden te bereiken is daarmee in zoverre weinig invulling gegeven, omdat slechts een beperkte groep, overwegend oudere inwoners, is bereikt.

Stap 2 is deels gerealiseerd; de netwerkbijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Maar deelnemers geven aan dat het doel van de bijeenkomst voor hen onduidelijk was. De vragen die in de startnotitie genoemd worden, zijn naar hun mening niet of onvoldoende behandeld. Deelnemers hebben aangegeven dat ze daarna niets meer over de voortgang hebben vernomen. Dit blijkt uit informatie van de gemeente, die aangeeft de conceptversies van de Cultuurvisie voornamelijk intern en met extern inhoudelijke partners te hebben besproken.

Over stap 3 kunnen geen uitspraken worden gedaan. Het is, ondanks herhaalde pogingen, niet gelukt om in contact te komen met deelnemers van de werksessies gericht op de cultuuronderdelen cultuureducatie en musea. Ook met de leden van de klankbordgroep is ten behoeve van het onderzoek geen contact tot stand gekomen.

3.4 Hondenuitlaatveld(en)

Deelname door de gemeente aan initiatieven van inwoners wordt overheidsparticipatie genoemd. In tegenstelling tot de casussen die in paragrafen 3.2 en 3.3 zijn beschreven is de casuïstiek van de honden uitlaatvelden geen burgerparticipatie maar juist overheidsparticipatie. Juist de beweging vanuit de bewoners zelf geeft een interessant gezichtspunt op de manier waarop de gemeente Tynaarlo zelf omgaat met dergelijke processen. Het kan laten zien in hoeverre de gemeente in staat is invulling te geven aan vragen die niet vanuit de ambtelijke organisatie worden georganiseerd maar een beroep doen op flexibiliteit. In dit onderzoek zijn een drietal honden uitlaatveld initiatieven nader onderzocht door middel van interviews met de initiatiefnemers. Het betreft de initiatieven in Eelde-Paterswolde, Tynaarlo en Zuidlaren.

De drie initiatieven kennen een verschillende status. In Eelde-Paterswolde is het hondenspeelveld al enige tijd beschikbaar voor hond en eigenaar. In Tynaarlo bevindt het initiatief zich nog in de opstartfase. In Zuidlaren heeft het initiatief niet tot een resultaat geleid, ondanks een lange doorlooptijd met veel contactmomenten.

Uit de drie interviews komen enkele overeenkomsten en verschillen naar boven in de samenwerking met de gemeente Tynaarlo. Zo zijn alle drie de initiatieven gestart door burgers die een behoefte signaleerden in hun gemeenschap en daarop actie ondernamen. In alle gevallen werd het eerste contact met de gemeente als positief ervaren. De gemeente stond open voor de ideeën en moedigde de initiatiefnemers aan om verder te gaan met hun plannen. De gemeente verwachtte in alle gevallen dat de initiatiefnemers veel zelf zouden doen. Dit omvatte het verzamelen van handtekeningen, het zoeken naar geschikte locaties en het schrijven van het projectplan.

Hoewel de gemeente bereid was om te helpen, is door de initiatiefnemers de praktische ondersteuning als beperkt ervaren. De gemeente heeft in de eerste contacten wel steeds aangegeven dat de verantwoordelijkheid en uitwerking van het initiatief bij de inwoners zelf lag, waaronder ook de juridische en financiële aansprakelijkheden. Tevens moesten initiatiefnemers zelf locaties zoeken en initiële werkzaamheden uitvoeren. De gemeente bood enkel logistieke steun, zoals het afvoeren van snoeiafval of het leveren van hekwerk. De beperkte ondersteuning is verschillend ervaren door de initiatiefnemers. Het bleek een ontmoedigende factor te zijn voor de initiatiefnemer in Zuidlaren terwijl de initiatiefnemers in Tynaarlo en Eelde-Paterswolde het als prettig hebben ervaren om zelf aan de slag te gaan. Wel gaven alle initiatiefnemers aan dat de gemeente soms beter in staat is om zaken uit te zoeken, zoals bijvoorbeeld de vraag wie de eigenaar is van mogelijke locaties voor de uitlaatplaats. Voor het initiatief in Eelde-Paterswolde heeft de gemeente het benodigde zoekwerk opgepakt.

In alle drie de gevallen hadden de initiatiefnemers te maken met wisselende contactpersonen binnen de gemeente, waardoor er herhaaldelijk bij de gemeente aangeklopt moest worden voor de voortgang van het project. De initiatiefnemers geven aan dat de betrokkenheid van de contactpersoon doorslaggevend was voor de voortgang en interesse in het project. Communicatie had een verschillende frequentie en kwaliteit bij de verschillende trajecten. Zo was er in Eelde-Paterswolde contact op momenten dat er iets moest gebeuren en was er weinig tot geen contact in Zuidlaren.

Een factor die het proces vertraagde was in Eelde-Paterswolde de hondenpoep en het afval dat hieraan verbonden is. De gemeente wilde geen prullenbakken plaatsen of afval ophalen, waardoor vrijwilligers en initiatiefnemers deze lasten zelf moesten dragen.

Alle initiatiefnemers hebben de behoefte aan betere samenwerking en facilitering door de gemeente benadrukt. Meer actieve ondersteuning door de gemeente en duidelijke communicatie om de projecten succesvol te maken waren wenselijk. Het succes van de initiatieven leek vaak af te hangen van individuele ambtenaren die betrokken waren bij het project. Positieve resultaten werden behaald wanneer er een goede samenwerking was met een specifieke contactpersoon van de gemeente.

3.5 Algemene ervaringen met participatie

In 2019 hebben enkele inwoners van Tynaarlo zelf een initiatief genomen om in de gemeente ervaringen van de inwoners met de gemeente te inventariseren. In het verslag van de opbrengsten⁴ constateren deze inwoners dat er wisselende ervaringen zijn met de betrokkenheid en bijdrage van de gemeente. Onder meer bevat het verslag hierover de volgende passage:

Uit het verslag van 'Tynaarlo Goed gehoord' (2021)

Het beeld van de samenwerking met de gemeente is wisselend. In Bunne en Winde zijn de laatste jaren verschillende projecten van de grond gekomen waarbij de gemeente een aanjagende dan wel faciliterende rol heeft gespeeld. De lijnen tussen de dorpsvereniging, de BOKD/Adviesraad Platteland en Kleine Kernen /Gezamenlijke Belangenverenigingen Overleggroep Tynaarlo en de gemeente zijn kort en men weet elkaar snel te vinden. Dit geldt vooral voor de kleinere kernen, de drie grote kernen Eelde, Vries en Zuidlaren zijn hierin niet vertegenwoordigd. Deze dorpen ontberen een krachtige dorpsbelangenvereniging. [...] In algemene zin bestaat het beeld dat veel plannen nog niet met en door de bewoners worden ontwikkeld, uitsluitend vóór hen.

⁴ Tynaarlo Goed Gehoord op fietse; Dorpenronde met Kletspraat 2021: de resultaten
pagina
17/33

In het verslag wordt genoemd dat de initiatiefnemers van 'Tynaarlo Goed Gehoord' ook na 2021 een vinger aan de pols willen houden. Vanuit dat perspectief is in het kader van het onderzoek met enkele van deze initiatiefnemers gesproken. In dit gesprek is gebleken dat de initiatiefgroep na 2021 niet structureel ervaringen heeft geïnventariseerd. Vandaag de dag is de indruk van deze initiatiefnemers dat de gemeente nog steeds wisselend reageert op initiatieven vanuit de samenleving; soms gaat dat goed, soms minder. Ook noemen zij dat zij zelf betrokken waren bij een initiatief in het kader van het 'Right-to-Challenge', maar dat de gemeente daar niet op in is gegaan.⁵

Tevens is gesproken met bestuursleden van drie verschillende dorpsraden. Deze bestuursleden geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de samenwerking met de ambtelijk contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie. Dorpsraden worden door de contactpersoon goed geïnformeerd over voor hun dorp relevante plannen of initiatieven. Ook is er voldoende gelegenheid voor de dorpsraden om met de contactpersoon wensen, verwachtingen of tekortkomingen met betrekking tot hun dorp te delen.

Naar ervaring van deze bestuursleden neemt de kwaliteit van de communicatie met de gemeente echter af als de uitvoering van initiatieven of de uitwerking van wensen belegd worden bij de relevante vakafdelingen van de gemeente. Zo vertelt één van bestuursleden dat de gemeente actief heeft meegewerkt aan het inventariseren van wensen met betrekking tot aanpassingen in de openbare ruimte in de desbetreffende kern. De bijeenkomst die in dat kader met de gemeente heeft plaatsgevonden, is goed gewaardeerd. Maar vervolgens is lange tijd, tot de dag van vandaag, onduidelijk gebleven hoe en wanneer daar nu opvolging zal worden gegeven. Ook andere bestuursleden van dorpsraden noemen dat de uitwerking van gemaakte afspraken soms traag verloopt. Ook nemen ze waar dat ze geregeld te maken met wisselende contactpersonen voor de uitvoering, hetgeen de communicatie evenmin ten goede komt.

Mede gebruikmakend van de inzichten uit de voor dit rekenkameronderzoek nader onderzochte casussen menen enkele participanten te moeten constateren dat sommige ambtenaren toch wat aarzelend zijn om invulling te geven aan participatie. Over de achtergronden daarvan kunnen zij louter speculeren. Onder meer wordt genoemd dat sommige van die ambtenaren wellicht wat te weinig ervaring hebben en daarom het nodige onzorg hebben voor inwoners die zich intensief hebben verdiept in hun specifieke casus.

Een ander inzicht dat uit de casussen en overige gesprekken naar voren komt is dat het inrichten en uitvoeren van participatieprocessen soms om veel tijd en energie vragen, terwijl de opbrengsten, in het licht van de benodigde inspanningen, beperkt zijn.

3.6 Beantwoorden deelvragen over de uitvoering

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de dagelijkse praktijk bij de invulling van participatie in Tynaarlo. Er is ingegaan op de gang van zaken in drie casussen. Daarnaast is door middel van gesprekken met inwoners en bestuursleden van dorpsraden ook meer algemeen naar de praktijk gekeken. Deze informatie dient ter beantwoording van de deelvragen die betrekking hebben op de praktijk.

Uit de beschreven casuïstiek komt naar boven dat de gemeente Tynaarlo in het algemeen openstaat voor burgerinitiatieven en bereid is ondersteuning te bieden. Tegelijkertijd is herhaaldelijk naar voren gekomen dat er sprake was van een beperkte invulling van de participatie en een wisselende kwaliteit

⁵ Ondanks dat de gemeente de mogelijkheid van een 'Right-to-Challenge' expliciet noemt in het beleid, is in het onderzoek niet gebleken dat er in de gemeente ooit concreet invulling aan is gegeven.

van de communicatie over de participatie.

Genoemd is er verder dat er behoefte was aan een actievere rol van de gemeente bij het ondersteunen van initiatieven uit de gemeenschap. Dit omvat proactieve betrokkenheid, duidelijke communicatie, en praktische hulp bij het doorlopen van de initiatieven. Verwachtingsmanagement aan de start van het project en duidelijke communicatie gedurende het traject van een vaste contactpersoon bevordert de efficiëntie en vermindert de frustratie, zoals ervaren door de initiatiefnemers.

Duidelijkere richtlijnen en procedures omtrent overheidsparticipatie zorgen bij beide partijen voor meer transparantie en realistische verwachtingen. Dit omvat transparante criteria voor financiering, ondersteuning, en verantwoordelijkheden. Goede en regelmatige communicatie gaat hiermee gepaard, zodat beide partijen van belangrijke besluitvorming op de hoogte zijn, updates ontvangen en er een open dialoog is tussen gemeente en initiatiefnemer.

De initiatiefnemers verschillen qua persoonlijkheden, achtergrond, tijd, behoeften en capaciteit. Toch wordt herhaaldelijk genoemd, zowel door medewerkers van de gemeente als door inwoners, dat deelnemers vaak al bekenden zijn van de gemeente. Bovendien wordt wel geconstateerd dat inwoners uit specifieke doelgroepen, zoals jongeren of minderheden, meestal niet actief zijn in participatietrajecten.

Het antwoord op de geformuleerde deelvraag over de praktijk van het participatiebeleid is daarmee als volgt:

Deelvraag met betrekking tot de uitvoering van het participatiebeleid

Vraag	Wat betekent de invulling van het beleid door de gemeente in de praktijk voor de burgers?
Antwoord	In het vastgelegde beleid heeft de gemeente de nodige waarborgen geformuleerd om inwoners te betrekken bij voorgenomen beleid. In de praktijk hebben de inwoners wisselende ervaringen met de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan participatie. De ervaringen vanuit de casussen met burgerparticipatie laten zien dat sommige participanten tevreden zijn over hun mogelijkheden om inbreng te hebben of over de opvolging van hun inbreng. Anderen zijn minder tevreden; zij vinden dat de gemeente (te) weinig informatie heeft verschaft over het proces of te weinig gebruik heeft gemaakt van de opvattingen van participanten. Daar waar het de overheidsparticipatie betreft wordt de ondersteuning van initiatieven uit de samenleving geregeld als ontoereikend ervaren.

Naast deze deelvraag over de uitvoering van het participatiebeleid bevat dit hoofdstuk ook informatie om antwoord te geven op de vragen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het betreft de volgende vragen, en antwoorden:

Deelvragen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de participatie

Vraag	Welke resultaten boekt de gemeente met participatie en hoe beoordelen burgers en raadsleden dit beleid? Wordt met de participatie een voor het beleid brede groep van belanghebbenden bereikt?
-------	---

Antwoord Binnen de ambtelijke organisatie van Tynaarlo wordt ervaren dat de opbrengsten van participatie bijdragen aan de kwaliteit van het beleid. Er komen nieuwe opvattingen aan het licht en het draagvlak voor het beleid profiteert van de participatie. Deelnemers aan participatietrajecten hebben wisselende ervaringen. Sommigen zijn van mening dat ze met hun deelname iets bereikt hebben, anderen zien echter (te) weinig doorwerking. Ondanks goede inspanningen slaagt de gemeente er niet altijd in om een voor het beleid brede groep van belanghebbenden te bereiken.

Vraag In hoeverre zijn de huidige vormen van participatie doelmatig?

Antwoord Het voorbereiden en uitvoeren van participatie vraagt om de nodige aandacht en inspanningen van de organisatie. Het kan leiden tot langdurige processen, terwijl de opbrengsten inhoudelijk wel toegevoegde waarde hebben, maar ook relatief beperkt zijn. In die zin wordt de doelmatigheid wisselend beoordeeld.

4. Het bestuur en participatie

4.1 Over de positie en verantwoordelijkheden van de raad

In de participatievisie wordt de controlerende rol van de raad bevestigd. In de nota staat beschreven dat het de taak van de gemeenteraad is om de aanpak en besluiten rondom participatie van het college te toetsen aan de gemaakte afspraken. De gemeenteraad stelt vooraf aan participatietrajecten de manier van participeren vast in gevallen waarbij het project een grote (maatschappelijke) impact heeft met veel verschillende belangen. In deze gevallen is er afgesproken dat de raad over de voortgang wordt geïnformeerd. De raad is voornamelijk kritisch op de inhoud, maar deze houding komt vanuit interesse en het belang dat zij in participatie zien. In de casus van de herinrichting van de Hoofdweg is duidelijk dat de gemeenteraad daadwerkelijk invulling heeft gegeven aan de toetsende verantwoordelijkheid bij de invulling van participatie.

Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie is gebleken dat de raad als erg geïnteresseerd in het onderwerp participatie wordt ervaren. Raadsleden stellen vragen, vragen ook door en tonen interesse in de processen rondom participatie. De raad heeft meer vertrouwen in de kwaliteit van het beleid wanneer er participatie is toegepast, hierin voelen zij dan meer zelfvertrouwen om het vast te stellen, zo blijkt uit de gesprekken. Het wordt ook als prettig ervaren dat de raad aan de voorkant meedenkt.

Om deze reden wordt er door de ambtelijke organisatie ook goed nagedacht aan de voorkant of participatie onderdeel wordt van een project of niet, en zo wel, hoe de invulling eruit moet zien. Met een goed doordacht plan en onderbouwing is er minder weerstand vanuit de raad. De gemeenteraad stelt de route van het participatie traject vast, zoals bijvoorbeeld bij de Cultuurvisie.

Er is binnen het college niet één portefeuillehouder voor het thema participatie. In de vorige collegeperiode was hiervan wel sprake. Momenteel is elke portefeuillehouder verantwoordelijk voor participatie binnen zijn of haar eigen domein. In het kader van het onderzoek is gesproken met twee leden van het college van B&W. Zij onderschreven het belang van participatie, maar uitten ook twijfel bij de meerwaarde ervan. Onder meer zijn zij van mening dat onder participanten de tegenstanders van beleidsvoornemens vaak oververtegenwoordigd zijn, zodat de onvrede een onevenredig zware stem krijgt. Participatie kan op deze wijze leiden tot vertraging in de besluitvorming. Bij de overheidsparticipatie zien ze een risico wanneer inwoners zelf initiatieven nemen, en die deskundig onderbouwen en voorstellen, andere inwoners, die geen voorstander zijn van het initiatief, buiten beeld kunnen blijven

4.2 Opvattingen van raadsleden

In het kader van het rekenkameronderzoek naar participatie heeft op 17 april 2024 een gesprek met raads- en commissieleden plaatsgevonden om de rol en wensen van de raad met betrekking hiertoe te inventariseren. Een brede delegatie vanuit de raad was aanwezig, evenals verschillende bij het onderzoek betrokken ambtenaren. Eveneens was de portefeuillehouder ruimtelijke ordening aanwezig.

De avond is geopend door de voorzitter van de rekenkamer. Die heeft de achtergrond van het onderzoek aangegeven. PBLQ heeft vervolgens de aanpak van het onderzoek en die van de avond toegelicht. Tijdens de avond stond een casus in de fictieve gemeente Fonkelveen centraal. In die

casus worstelde een (fictief) raadslid met de uitdagingen in een recent participatietraject. In dat traject was gesproken over de komst van een vakantiepark in Fonkelveen. De gemeente had uit het participatieproces afgeleid dat deze komst op voldoende draagvlak kon rekenen. Volgens een groep ontevreden deelnemers aan dat proces, die zich bij dit raadslid hadden gemeld, was dit niet de juiste gevolgtrekking uit het doorlopen proces.

Gebaseerd op deze casus hebben de raadsleden van Tynaarlo in twee groepen een advies geformuleerd op de volgende gestelde vragen:

- Aan welke uitgangspunten moet een participatieproces naar uw mening eigenlijk voldoen om als raadslid te kunnen vaststellen dat dit proces goed is verlopen?
- Welke informatie heeft het (fictieve) raadslid De Moor dan nodig om een goed beeld te krijgen van het verloop van participatieprocessen?
- Wie of wat is er nodig om die informatie aan dit raadslid te verstrekken?
- Heeft een raadslid als het gaat om participatie ook een eigen verantwoordelijkheid? Waar zou die dan uit bestaan?
- Ziet u in de gang van zaken in de fictieve casus aanleiding om dit als bespreekpunt te agenderen in de gemeenteraad? Wat zijn daarvoor uw argumenten?

De gezamenlijke terugkoppeling is verdeeld naar de drie rollen die raadsleden hebben in hun raadswerk, kaderstellen, controle en volksvertegenwoordiging. De opbrengsten kunnen als volgt worden samengevat:

Adviezen met betrekking tot de kaderstellende rol van raadsleden bij participatie

- Het is van belang dat aan de voorkant van het proces het doel en het succes worden gedefinieerd en vastgelegd.
- Niet iedere situatie of project is gelijk. Er moeten verschillende modellen zijn voor de verschillende situaties hoe participatie aangepakt kan worden. Er zal echter ook ruimte moeten zijn voor maatwerk.
- Vooraf zullen afspraken gemaakt moeten zijn over wie deelneemt en als ook afspraken over de vorm van verslaglegging.
- Vooraf moet duidelijk zijn wat de waardering van de verschillende participanten qua inbreng zal zijn.
- Het college is verantwoordelijk voor deugdelijke verslaglegging.
- Tijdens het proces zal getoetst moeten worden of er voldoende inbreng is geweest.
- Participanten dienen inzage te krijgen in wat er is gedaan met hun inbreng.
- Bij aanvang van een participatieproces zou een nulmeting van de verwachtingen van participanten verstandig zijn.

Met betrekking tot hun controlerende rol noemen zij dat daar goed onder de volgende voorwaarden goed aan kan worden voldaan:

Adviezen met betrekking de controlerende rol bij participatie

- Er is een verslag waarin is opgenomen welke inbreng is gedaan en wat daarmee gedaan is.
- Er kunnen aan het college vragen worden gesteld omtrent de doorlopen procedure.

- Raadsleden moeten voorstellen ter bespreking kunnen agenderen, zelfs bij afwijkend advies van de raadscommissie.

Als laatste bleken de aanwezige raadsleden met betrekking tot hun volksvertegenwoordigende rol vrij Eensgezind. Het ging om de volgende aanbevelingen:

Adviezen met betrekking tot de volksvertegenwoordigende rol bij participatie

- Raadsleden moeten mee kunnen lopen bij de verschillende participatie trajecten om zelf een beeld van de aanpak te krijgen.
- Raadsleden moeten actief betrokkenen kunnen vragen hoe zij hebben deelgenomen aan een participatietraject.
- Het moet duidelijk zijn wat deelnemers hebben ingebracht en wat daar meegedaan is.

In eerste instantie hebben deze aanbevelingen betrekking op de geschetste situatie in een fictieve casus. Maar uiteindelijk is met de aanwezigen nader van gedachten gewisseld over de wenselijkheid en toepasbaarheid van deze aanbevelingen in de dagelijkse praktijk van Tynaarlo. In het algemeen is dat het geval. De aanwezige raadsleden hechten er waarde aan om goed geïnformeerd te worden over voorgenomen participatieprocessen en om achteraf een verslag te ontvangen van het proces en de opbrengsten. De raadsleden geven aan ook zelf actief geïnteresseerd te zijn in lopende trajecten en met enige regelmaat aanwezig te zijn bij bijeenkomsten en dergelijke. Verder gaven de aanwezige raadsleden er blijk van goed bekend te zijn met het actuele participatiebeleid van de gemeente. Gedurende deze raadsperiode is eerder over participatie gesproken, zodat er ook redelijk veel consensus was tussen de deelnemers over de uitgangspunten en invulling van het beleid. Tegelijkertijd constateerden deze deelnemers dat aan een aantal van de door hen gedurende de bijeenkomst genoemde uitgangspunten en werkwijzen in de huidige praktijk van Tynaarlo niet of te weinig werd voldaan. Dat betreft met name de verslaglegging over participatieprocessen, waaronder een duidelijk inzicht in de inbreng van de participanten.

4.3 Beantwoording onderzoeksvragen over de raad

Eén van de geformuleerde deelvragen heeft expliciet betrekking op de positie van de raad van Tynaarlo bij het participatiebeleid. Het antwoord daarop is als volgt:

Deelvragen

Vraag:	Op welke wijze zijn de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden van de gemeenteraad geborgd met betrekking tot het beleid en de uitvoering van participatie?
Antwoord	In het actuele beleid van de gemeente Tynaarlo zijn de nodige waarborgen opgenomen dat de raad voldoende invulling kan geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden. In de praktijk zijn de raadsleden er alert op dat aan het waarborgen van randvoorwaarden wordt voldaan. Tegelijkertijd worden in die praktijk wat dat betreft wel tekortkomingen ervaren. Die hebben voornamelijk betrekking op de informatievoorziening over participatie en de uiteindelijke verslaglegging, waarbij ook de inbreng van de deelnemers duidelijk zou moeten worden aangegeven.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting van de bevindingen

In dit onderzoek van de rekenkamer zijn met betrekking tot participatie wisselende beelden verkregen. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt er sinds de totstandkoming van de 'Houtkoolschets' in 2015 al zo'n tien jaar nagedacht over de inrichting van het participatiebeleid. Dit heeft zich onder meer vertaald in de visie van eind 2021 en de daaraan gekoppelde een nieuwe participatieverordening. In 2023 is een werkboek, ter ondersteuning van de praktijk, voor de medewerkers van de gemeente beschikbaar gekomen. Uit de gesprekken die met medewerkers van de gemeente zijn gevoerd blijkt dat binnen de organisatie consensus bestaat over het belang en de meerwaarde van participatie. Naar mening van deze medewerkers draagt participatie bij aan beter beleid en daarmee aan het draagvlak voor het beleid. In hun dagelijkse praktijk ervaren de medewerkers van de gemeente de nodige ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de participatie. Deze benadering van participatie is in lijn met opvattingen van raadsleden. Ook zij zien in dat elk proces en participatie traject anders is en flexibiliteit verdient.

Wel zien medewerkers en ook bestuurders 'scherpe kantjes' aan participatie. Het inrichten en uitvoeren van participatieprocessen vragen soms om veel tijd en energie terwijl de opbrengsten, in het licht van de benodigde inspanningen, beperkt zijn. Ondanks de nodige inspanningen wil het niet altijd lukken om alle voor een specifiek participatietraject relevante mensen te bereiken en te laten deelnemen. In een enkel geval wordt wel geconstateerd dat onder participanten de tegenstanders van beleidsvoornemens oververtegenwoordigd zijn, zodat de onvrede een onevenredig zware stem krijgt. Participatie kan zo leiden tot vertraging in de besluitvorming. Als inwoners zelf initiatieven nemen, en die deskundig onderbouwen en presenteren, dan ontstaat het risico dat andere inwoners, die geen voorstander zijn van het initiatief, buiten beeld blijven. Vanuit deze overwegingen menen medewerkers en bestuurders van de gemeente dat participatie niet altijd doelmatig is.

Participanten zelf hebben sterk wisselende ervaringen met het proces en de uitkomsten daarvan. Het merendeel constateert bij aanvang dat de gemeente welwillend staat ten aanzien van participatie. Zij hebben wel eens de indruk dat medewerkers van de gemeentelijke organisatie niet altijd van harte het gesprek aangaan met externe betrokkenen. Daarnaast ervaren zij dat de kaders van participatie niet altijd duidelijk zijn. Dit leidt tot frustratie en onvrede onder inwoners. De communicatie rondom participatietrajecten kan naar hun mening beter, duidelijker en tijdiger, zodat er ook aan verwachtingsmanagement wordt voldaan.

Verschillende inwoners geven ook aan graag een duidelijkere en betere visie te willen zien wat de gemeente wil met projecten. Uit de gesprekken komt verder naar voren dat bij zowel burger- als overheidsparticipatie veel initiatief vanuit de externe betrokkenen moet komen. Zij moeten zichzelf op de kaart zetten en aan tafel krijgen om mee te praten. Anderen geven aan dat de communicatie met de gemeente en contactpersonen in aanvang vaak goed en efficiënt verloopt, maar dat gaandeweg dit vaak minder wordt.

De basis van het participatiebeleid in Tynaarlo is vastgelegd in een visie en uitgewerkt in een verordening en een werkboek. Dat in de praktijk ambtenaren de nodige ruimte hebben om in de uitvoering eigen keuzen te maken, is te begrijpen en te waarderen. Dat biedt de mogelijkheid om het

concrete participatieproces aan te passen op het onderwerp en de betrokken inwoners. Tegelijkertijd kan dit leiden tot veel variatie in het vormgeven en uitvoeren van participatie, variërend van een enkele inloopavond tot het organiseren van werksessies en regelmatig contact met externe betrokkenen. Daarentegen wordt er weinig tot niet geëvalueerd na afronding van een participatietraject, waardoor er geen cyclus van leren en verbeteren kan plaatsvinden. De evaluatie is echter wel een stap in het participatietraject, zoals vastgesteld in het beleid.

Voordat concrete conclusies worden geformuleerd is het nuttig om de nog resterende onderzoeksvragen te behandelen en te beantwoorden. De resterende vragen hebben betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Eerder in deze rapportage is wat dit betreft geconstateerd dat binnen de gemeentelijke organisatie wordt ervaren dat de opbrengsten van participatie bijdragen aan de kwaliteit van het beleid. Sommige participanten zijn van mening dat ze iets bereikt hebben, anderen zien echter (te) weinig doorwerking. Dit draagt bij aan de volgende beantwoording:

Deelvragen

Vraag	Welke resultaten boekt de gemeente met burgerparticipatie en hoe beoordelen burgers en raadsleden dit beleid?
Antwoord	Resultaten zijn niet eenduidig positief. Binnen de organisatie is de algemene opvatting dat het beleid profiteert van de opvattingen die tijdens participatie worden verkregen. Participanten zijn wisselend tevreden over de doorwerking van hun inbreng. Raadsleden zijn overwegend positief over de randvoorwaarden van het beleid, maar zien in de praktijk weinig terug dat daar invulling aan wordt gegeven.
Vraag	In hoeverre zijn de huidige vormen van participatie doelmatig?
Antwoord	Participatieprocessen verlopen niet altijd soepel, vragen veel inspanning vanuit de gemeente en kennen een lange doorlooptijd. In verhouding tot de opbrengsten is de participatie daarmee niet altijd doelmatig.

Daarmee resteert nog de beantwoording van de laatste deelvraag. Die heeft betrekking op de mogelijke verbeteringen. Deze komt in de aanbevelingen van dit rapport aan de orde.

5.2 Beoordeling van het beleid

Bij aanvang is, zoals ook al vermeld in hoofdstuk 1, een normenkader ontwikkeld waarmee de bevindingen beoordeeld kunnen worden. Toepassing van dit normenkader geeft de volgende resultaten:

Normen met betrekking tot het beleid	Oordeel
De gemeente van Tynaarlo beschikt over een visie op het gebied van participatie	Positief
Deze visie is duidelijk, concreet en ook voor de inwoners toegankelijk geformuleerd	Positief

Deze beoordeling spreekt voor zich. Er is sprake van een visie, en deze is uitgewerkt in een prettig leesbare vorm.

Normen met betrekking tot de uitvoering van het beleid	Oordeel
De gemeente betreft de inwoners bij de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en evaluatie van het beleid	Neutraal
De gekozen vorm en het niveau van participatie worden voorafgaand aan het traject zorgvuldig afgewogen	Positief
Burgers weten wat de gemeente Tynaarlo van hen bij participatie verwacht en hoe zij kunnen participeren	Negatief
De gemeente monitort de uitvoering van het participatiebeleid.	Negatief

Zoals geconstateerd is in het algemeen de houding binnen de gemeentelijke organisatie dat er ruimte moet worden geboden aan participatie door inwoners. Er zijn richtlijnen voor de invulling van het beleid, maar medewerkers hebben de ruimte om daarin hun eigen afwegingen te maken, en doen dat ook. Tegelijkertijd verlopen sommige participatietrajecten wat stroef. Gebleken is dat menige participant niet of onvoldoende bekend is met de verwachtingen die er bestaan ten aanzien van hun inbreng. Verschillende participanten ervaren dat weinig van hun inbreng doorklinkt in het beleid. Van structurele monitoring en evaluatie is niets gebleken.

Normen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	Oordeel
De uitkomst van de participatie wordt aantoonbaar meegenomen in het uiteindelijke voorstel over het beleid waar de participatie betrekking op had.	Positief
Betrokkenen, zowel binnen de organisatie als participanten, zijn van mening dat het voorstel (c.q. het beleid) heeft geprofiteerd van de participatie.	Neutraal
Bij participatie wordt de relevante groep van belanghebbenden bereikt en betrokken.	Negatief
Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over het gevolgde proces;	Positief
Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over het gevolgde proces;	Negatief
Betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie zijn tevreden over de opbrengsten, mede in relatie tot de investeringen;	Neutraal
Inwoners die hebben deelgenomen aan participatieprocessen zijn tevreden over de opbrengsten.	Negatief

Met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het participatiebeleid van Tynaarlo is het beeld gemengd. Binnen de organisatie bestaat de wil en bereidheid om de opbrengsten van participatie mee te nemen in de verdere besluitvorming. Naar mening van menige ambtenaar profiteert de kwaliteit van het voorgenomen besluit van de inbreng vanuit de samenleving. Tegelijkertijd worden er wel beperkingen ervaren, zodat de participatie niet altijd als doelmatig wordt beoordeeld. Participanten zelf herkennen in de uiteindelijke voorstellen (te) weinig van hun inbreng. De gemeente spant zich in om een brede groep van belanghebbenden te bereiken voor deelname aan participatie, maar slaagt daar niet altijd in.

Sommige participanten constateren dat de gemeente voorgenomen besluiten aanpast, met gebruikmaking van hun inbreng, maar zijn van mening dat dit lang niet altijd of in voldoende mate gebeurt. Dat uit zich onder meer in ontevredenheid over het proces en de opbrengsten.

Normen met betrekking tot de mogelijkheden van het beleid	Oordeel
• De gemeente evalueert de participatieprocessen;	Negatief
• Aan de evaluatie worden leer- en verbeterpunten verbonden;	Negatief
• De gemeente oriënteert zich regelmatig op de mogelijkheden om participatieprocessen te vernieuwen.	Positief

Structurele evaluatie van participatieprocessen vindt niet plaats. Bij verschillende medewerkers, en in het bijzonder bij de taakgroep communicatie, zit wel veel kennis en ervaring, maar, zoals gezegd, die wordt niet op structurele basis aangevuld. Van een vast proces van leren en verbeteren is evenmin sprake. Informeel delen medewerkers wel ervaringen en nemen ze bovendien kennis van ervaringen in andere gemeenten. Zij overwegen met enige regelmaat andere (creatieve) aanpakken van participatie.

Normen met betrekking tot de rol van de raad	Oordeel
• Raadsleden worden betrokken bij het formuleren of aanpassen van het participatiebeleid;	Positief
• Raadsleden worden geïnformeerd over participatietrajecten en de uitkomsten	Neutraal
• De informatie stelt de raadsleden in staat om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de participatie	Neutraal

De gemeenteraad van Tynaarlo wordt betrokken bij participatie. Raadsleden zijn van mening dat zij niet altijd voldoende worden geïnformeerd over het verloop van de participatieprocessen en de opbrengsten.

5.3 Slotconclusie

Voorafgaand aan de formulering van de deelvragen is een centrale probleemstelling geformuleerd. Deze kan nu ingevuld worden en wel als volgt:

Centrale vraagstelling

Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan participatie en wat betekent dat voor de rollen van de raad (kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging)?

De gemeente Tynaarlo beschikt over gedegen en goed doordachte uitgangspunten voor participatie. In de praktijk wordt ook in lijn met dit beleid daar invulling aan gegeven, zij het dat er sprake is van de nodige variatie in de uitvoering. Inwoners die betrokken zijn geweest bij participatieprocessen beoordelen deze wisselend. Sommigen zijn ontevreden over de uitgangspunten, hun speelruimte, de informatievoorziening of de opbrengsten.

De gemeenteraad is in het algemeen in staat om invulling te geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden, maar ervaart wel tekortkomingen in de informatievoorziening over participatieprocessen of over de opbrengsten.

5.4 Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies kunnen verschillende aanbevelingen worden geformuleerd. De meeste daarvan zijn geadresseerd aan het college van B&W. Er zijn ook aanbevelingen aan de gemeenteraad.

Aanbevelingen aan het college van B&W

1. *Besteed permanente aandacht aan het belang van participatie.*
Binnen de organisatie bestaat in algemene zin de nodige steun voor participatie door inwoners, maar medewerkers kennen veel ruimte, en daarmee ook enige vrijblijvendheid, in de concrete invulling en inrichting daarvan. Meer sturing op participatie kan er ook aan bijdragen dat vooraf goed wordt nagedacht over uitgangspunten en randvoorwaarden, zodat deze ook duidelijk en consistent aan deelnemers wordt overgebracht. Het kan in dit verband nuttig zijn om een van de medewerkers binnen de organisatie een coördinerende en adviserende rol te geven bij participatie.
2. *Oriënteer je op aanpakken en werkwijzen om bij participatie de beoogde groep van belanghebbenden beter te bereiken, met name die groepen (jongeren, minderheden) die thans minder actief zijn bij participatie.*
3. *Zorg voor heldere participatie kaders bij de start van een initiatief en laat deze middels een project/programma-startnotitie vaststellen door de gemeenteraad.*
4. *Besteed meer aandacht aan de verslaglegging over zowel het verloop van participatieprocessen als over de opbrengsten.*
5. *Gebruik deze verslagen tevens om invulling te geven aan regelmatige evaluatie van ervaringen met participatie en stel hierbij een verbetercyclus op.*
6. *Gebruik de verslagen tevens om de gemeenteraad te informeren over participatieprocessen en hun opbrengsten.*

Voor de gemeenteraad zijn er de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

7. *Vraag geregeld om overzichten over lopende participatietrajecten, de inrichting daarvan, de opbrengsten en de evaluatie daarvan.*
8. *Bespreek tenminste eenmaal gedurende een raadsperiode of er aanleiding is om het participatiebeleid aan te passen.*

6. Bestuurlijke reactie

Uw brief van 14 januari 2025	Uw kenmerk -	Ons kenmerk Zaaknummer: 1636620	Bijlage(n) -
Behandeld door J.B. Soppe	Doordienummer 0592 - 26 66 62	Vries 25 februari 2025	

Aan: Rekenkamer Tynaarlo
T.a.v. mevrouw M. Kolkman
Kornelieplein 1
9481 AW VRIES

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor onderzoek Participatie

Geachte mevrouw Kolkman,

Op 14 januari jongstleden ontvingen wij uw verzoek om te reageren op het rekenkameronderzoeksrapport 'Participatie'.

Wij willen wij u bedanken voor de inzet en de uitvoering van het onderzoek door de Rekenkamer Tynaarlo. Het beeld dat u in het door u uitgevoerde onderzoek schetst is grotendeels herkenbaar. Met name daar waar het gaat om de algemene conclusie op de centrale vraagstelling. We zijn ook blij dat we in het stuk teruglezen dat onze inspanningen op het gebied van het participatiebeleid en de uitvoeringsinstrumenten wordt opgemerkt. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk altijd zaken die beter kunnen. Dat had feeds onze aandacht, en u doet hierin ook enkele herkenbare suggesties.

Participatie is contextafhankelijk en maatwerk belangrijk

In aanvulling op uw aanbevelingen aan ons als college van B&W willen we bij het eerste punt benadrukken dat juist het maatwerk van belang is. De inzet en aanpak van participatie is sterk contextafhankelijk. Hoe wij participatie inzetten kan er in twee ontwikkelingen die op het eerste oog op elkaar lijken, totaal verschillend uitzien. Omdat het speelveld met belanghebbenden er bijvoorbeeld anders uit ziet, er meer of minder beleidsmatige of politieke ruimte is, er geen tijd of geld is of omdat een onderwerp op weinig of juist veel belangstelling of interesse kan rekenen.

Dat is juist waarom deze afweging in eerste instantie is belegd bij de medewerkers die de projecten aansturen of het beleid ontwikkelen. Zij hebben als geen ander zicht op het speelveld van belanghebbenden en belangstellenden en de bijbehorende context. Wij hebben een groot vertrouwen in de deskundigheid van onze medewerkers, ook op dit vlak. Daarom is onze officiële organisatievisie dat wij de verantwoordelijkheden in onze organisatie zo laag mogelijk beleggen en de medewerker dus veel vrijheid toevertrouwen. Onze overtuiging is dat de gedifferentieerde aanpak die onder meer hierdoor ontstaat het beste werkt, mits daarbij (in lijn met uw overige aanbevelingen) aandacht is voor een zorgvuldige vormgeving en uitvoering van het proces en (tussentijdse) evaluatie.

Ontevredenheid over participatie bij deelnemers

In algemene zin willen wij graag meegeven dat we niet voorbijgaan aan aanbevelingen over duidelijkheid over randvoorwaarden, ruimte en proces. Dat heeft onze aandacht en we denken net als uw onderzoekers dat het daar nog beter van wordt. Echter ligt het eveneens voor de hand dat dit geen recept is voor louter positieve deelnemers aan participatieprocessen.

Postadres	Stempeladres	Website	Handelsadres
Postbus 5, 9480 AA Vries	Kornelieplein 1, Vries	www.tynaarlo.nl	IBAN: NL02INGH0285029050
			IBAN: NL05INGH0285029093 (belastingen en loon)
Telefoonnummer	Faxnummer	E-mail	BIC: INGHNL33
0592j 26 66 62	0592j 26 84 923	info@tynaarlo.nl	

Het is hierbij belangrijk om het doel van een groot deel van onze participatieprocessen scherp voor ogen te houden: het zo goed mogelijk in beeld brengen van zoveel mogelijk belangen, invalshoeken, argumenten en kanttekeningen om een zo goed mogelijk besluit vanuit het algemeen belang te kunnen nemen als gemeentebestuur.

Het komt met regelmaat voor dat deelbelangen van belanghebbenden conflicteren met de uitkomsten. In dat soort gevallen kan er irritatie ontstaan over het gevoerde proces. Het is belangrijk om zulke signalen zorgvuldig, maar ook kritisch te beoordelen. Die (zelf)reflectie is een gedeelde verantwoordelijkheid van onze organisatie, het college van B&W en de gemeenteraad.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders

drs. E.D.F. de Boer
Loco-gemeentesecretaris

drs. M.J.F.J. Thijsen
burgemeester

Deze brief is digitaal geparafeerd en daarom niet ondertekend.

7. Nawoord rekenkamer

Wij bedanken het college van Burgemeester en wethouders voor de bestuurlijke reactie van 25 februari jl. Het college geeft aan dat de bevindingen in het rapport grotendeels herkenbaar zijn. Als Rekenkamer zijn we daar blij mee. Hoewel nog niet geconcretiseerd, maken we uit de reactie ook op dat het college de aanbevelingen ter harte neemt. Omdat we niet kunnen opmaken of het college voornemens is opvolging te geven aan alle aanbevelingen, willen we nog graag de aanbevelingen 1 en 3 verder expliciteren.

Het college legt uit hoe verantwoordelijkheden rondom participatietrajecten conform de bestuurlijke visie laag in de organisatie zijn belegd. In de basis ziet de Rekenkamer dat als een positief uitgangspunt. Echter, zonder heldere kaders brengt dit een aantal risico's met zich mee.

Zonder heldere proceskaders, is er een groot risico dat er bij verschillende participatietrajecten ook verschillende 'regels' worden gehanteerd. Dat kan richting de inwoner of stakeholder verwarrend zijn en kan uitmonden in een ongelijk speelveld.

Een participatietraject zonder (bestuurlijk) inhoudelijke kaders brengt weer andere risico's met zich mee. Een gemeenteraad heeft op een later moment in het proces minder ruimte voor zijn kaderstellende rol. Wanneer er met behulp van participatie een voorkeur ontstaat en de raad vanuit de verantwoordelijkheid op integraal vlak, andere keuzes maakt, kan dit tot onrust leiden en een negatief effect hebben op het vertrouwen van burgers in de (lokale) politiek.

Helderheid scheppen aan de voorzijde, creëert speelruimte in het verdere proces, voor alle betrokkenen!

Drs. M. Kolkman
Voorzitter Rekenkamer Tynaarlo

Bijlage A Geïnterviewde personen

Functionarissen bij de gemeente Tynaarlo

Concernmanager
Vakmanager sociaal domein
Vakmanager gemeentewerken
Vakmanager bestuursondersteuning
Integraal projectleider
Beleidsmedewerker Omgevingsvisie
Beleidsadviseur domein leefomgeving
Beleidsadviseur klimaatadaptatie
Beleidsadviseur kernenbeleid
Communicatieadviseur

Tevens is gesproken met:

- ▶ Diverse betrokkenen bij de herinrichting van de Hoofdweg Eelde – Paterswolde
- ▶ Diverse betrokkenen bij de Cultuurvisie
- ▶ Diverse betrokkenen bij hondenuitlaatvelden
- ▶ Actieve bewoners die zelf aandacht hebben besteed aan het participatiebeleid van de gemeente
- ▶ Diverse vertegenwoordigers van dorpsraden

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Datum
Werkboek participatie vastgesteld door College	03-2023
Raadsvoorstel, -besluit en –visie en Verordening inwoners- en overheidsparticipatie	16-11-2021
Initiatieven losloopgebieden honden	16-02-2021
Burgerparticipatie toepassen	
Bijlage 1 Notitie op adviesrecht raad en participatie onder de Omgevingswet	
Bijlage 1 Visie op participatie behorende bij de verordening	01-11-2021
Bijlage 2 Verordening inwoner- en overheidsparticipatie gemeente Tynaarlo	
Beantwoording & vragen fractie D66 – inwonersinitiatieven en hondenloslooplek	02-02-2021
Bijlage 5 Houtskoolschets de burger aan zet	
Begeleidend schrijven – Werkboek burgerparticipatie	12-04-2023
230926 RKC Tynaarlo – eindrapport Vries Zuid	08-2023
Brief aan fractie PVDA burgerparticipatie	22-01-2019